



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Poder de polícia administrativa e livre exercício de trabalho, profissão e atividades econômicas no cenário pandêmico: reflexões sob a ótica dos princípios da proporcionalidade e motivação

Police power and free exercise of work, profession and economic activities in the pandemic scenario: reflections from the perspective of the principles of proportionality and motivation

Otávio Martins Finger

Resumo: Com o advento da pandemia de coronavírus, o poder de polícia estatal foi utilizado de diversas formas pelas administrações públicas, sendo a principal medida adotada a restrição ao funcionamento do comércio, tendo em vista a necessidade de se conter a disseminação do vírus e o contágio das pessoas. Nesse sentido, o presente estudo busca examinar a origem e a extensão do direito fundamental ao livre exercício de trabalho, profissão e atividades econômicas em geral, restringido, no contexto pandêmico, pela imprescindibilidade de proteção de outros direitos de jaez constitucional, como a vida e a saúde coletiva. Ainda, pretende-se analisar a natureza e os limites do poder de polícia do Estado, que, com a ascensão do neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito administrativo, transmuta-se em instrumento de realização de direitos fundamentais, sendo, ao mesmo tempo, moderado por estes direitos. Assim, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o uso do poder de polícia administrativa com o direito à liberdade profissional e de exercício de atividades econômicas, bem como com o direito à vida e à saúde, toma-se como parâmetro a ser observado pela Administração Pública os princípios da proporcionalidade e motivação.

Palavras-chave: Poder de polícia administrativa; Livre exercício de atividade econômica; Pandemia; Proporcionalidade.

Abstract: With the emergence of the coronavirus pandemic, the state's police power was used in various ways by public administrations, with the main measure adopted being the restriction on the exercise of trade, in view of the need to contain the spread of the virus and contagion of people. In this way, this study seeks to examine the origin and extension of the fundamental right to free exercise of work, professions and economic activities in general, restricted, in the pandemic context, by the indispensability of protecting other constitutional rights, such as life and collective health. Furthermore, it is intended to analyze the nature and limits of the state's police power, which, with the rise of neoconstitutionalism and the constitutionalization of administrative law, is transmuted into an instrument for the satisfaction of fundamental rights, being, at the same time, moderated by these rights. Thus, in view of the need to reconcile the use of administrative police power with the right to professional freedom and to exercise economic activities, as well as the right to life and health, it is taken as a parameter to be observed by the public administration the principles of proportionality and motivation.

Keywords: Administrative police power; Free exercise of economic activity; Pandemic; Proportionality.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p61-81>

PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E LIVRE EXERCÍCIO DE TRABALHO, PROFISSÃO E ATIVIDADES ECONÔMICAS NO CENÁRIO PANDÊMICO: REFLEXÕES SOB A ÓTICA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E MOTIVAÇÃO

Otávio Martins FINGER^{1*}

Sumário: 1 Introdução; 2 O direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício, profissão e atividade econômica – origem e possíveis restrições pelo Estado; 3 Natureza e limites do poder de polícia administrativa na ordenação econômica e social; 4 Os deveres de proporcionalidade e motivação no uso do poder de polícia e na restrição a direitos fundamentais durante a pandemia de coronavírus; 5 Conclusão; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

A pandemia de coronavírus representou, mundialmente, uma crise econômica e sanitária sem precedentes. Entre as medidas adotadas pelos Estados para evitar a propagação do vírus, teve lugar, principalmente, a restrição ao exercício de atividades econômicas, consistindo no uso do poder de polícia administrativa, em todos os seus ciclos, para a proteção de outro axioma de viés constitucional, qual seja, a saúde coletiva.

Nesse contexto, o presente estudo pretende abordar em que medida se apresenta o poder de polícia administrativa na regulação de empreendimentos individuais, sob o pretexto da salvaguarda do interesse público e da coletividade. Analisar-se-á, ademais, como a Administração Pública deve comportar-se tendo em vista os deveres de proporcionalidade e motivação, impostos pela atual ordem constitucional em casos de limitação a direitos fundamentais, notadamente durante o atual período pandêmico.

Inicialmente, examinam-se a origem e o alcance do direito humano e fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, profissão, ofício ou atividade econômica, além da possibilidade de sua restrição, sobretudo quando em colisão com outros axiomas fundamentais consagrados pela Constituição Federal. A seguir, parte-se à explanação acerca da natureza do poder de polícia estatal, seus fundamentos e limites jurídicos no que concerne à regulação de atividades econômicas exercidas por particulares.

^{1*} Advogado no escritório *Farias & Finger Advocacia*, atuante na área de Direito Público. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS). Especialista em Direito Administrativo. Pós-graduando *lato sensu* na Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU). Bacharel em Direito pela Universidade Franciscana (UFN/RS).

Para tanto, serão utilizadas concepções desenvolvidas pela doutrina jurídica, da manifestação de tribunais brasileiros em casos pertinentes, assim como do tratamento conferido pelo direito positivo às matérias de direitos fundamentais, ordem econômica e poder de polícia administrativa.

Ao final, conclui-se como os princípios da proporcionalidade e motivação devem guiar as medidas da Administração Pública na limitação de atividades econômicas. Sendo certo que o novo vírus exige a imposição de restrições quanto ao funcionamento de empresas, com o fim de promover o distanciamento social e a diminuição na circulação de pessoas nas ruas, certo também é que o Poder Público deve proceder à ponderação quando da restrição de tais atividades por meio do poder de polícia. O Estado Democrático de Direito contemporâneo demanda a atuação proporcional e motivada da Administração Pública, a qual deve examinar a adequação, necessidade e alcance dos seus atos, mormente quando resultem na limitação de direitos fundamentais.

Como referido, na pesquisa em tela utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, partindo-se de conceitos trazidos pela doutrina e de casos semelhantes julgados por órgãos jurisdicionais, notadamente no que concerne ao direito fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício, profissão e demais atividades econômicas, bem como ao exercício do poder de polícia pelo Estado. Do mesmo modo, será empregado o método de pesquisa bibliográfico, por meio do exame dos aludidos documentos jurídicos.

Destarte, o presente estudo tem como finalidade analisar, sob os prismas da proporcionalidade e motivação administrativas, a extensão do poder de polícia administrativa, especialmente no atual período de pandemia. Nessa linha, depreende-se como a Administração Pública deve proceder no emprego do poder de polícia estatal, quando em jogo a salvaguarda do interesse público e a restrição ao direito ao livre exercício de qualquer atividade econômica.

2. O direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício, profissão e atividade econômica – origem e possíveis restrições pelo estado

No direito positivo brasileiro, o direito fundamental ao livre exercício de trabalho, ofício, profissão e demais atividades econômicas pode ser retirado de uma leitura conjunta dos arts. 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, da atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Ambos os preceitos constitucionais buscam assegurar a liberdade no campo das atividades econômicas (*lato sensu*), reconhecendo os valores morais e sociais do trabalho e da livre iniciativa dos indivíduos, bem como protegendo uma das mais existenciais escolhas da vida de uma pessoa, a escolha da profissão.

Tendo sido assegurada, no atual texto constitucional, a liberdade no exercício das atividades erigiu-se como um direito fundamental de primeira geração, de matriz

essencialmente liberal. Por ocasião das revoluções dos séculos XVII e XVIII (sobretudo as revoluções inglesa, norte-americana e francesa), buscava-se a não ingerência estatal no trabalho e nos negócios dos cidadãos, o que, na vigência do regime absolutista anterior, ocorria de maneira frequente, por meio da violência pura e simples do poder de polícia estatal, assim como pela instituição de tributos com evidente caráter confiscatório.

Na Declaração de Direitos da Virgínia, documento que data de 1776 e que antecedeu a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, o livre exercício do trabalho era garantido como consequência lógica a partir da leitura das Seções 1 e 6. Com os dispositivos, se assegurava aos cidadãos “o deleite da vida e liberdade, com os meios para adquirir e possuir a propriedade, bem como perseguir e obter felicidade e segurança”, sendo que nenhum homem poderia ser “tributado ou destituído de sua propriedade para fins públicos sem o seu próprio consentimento ou de seus representantes eleitos” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1776). Posteriormente, o teor dos dispositivos foi reproduzido na *Bill of Rights* norte-americana, a qual foi introduzida na Constituição dos EUA em 1791.

Na França, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, assegurou o direito ao livre exercício de trabalho, ofício e demais atividades econômicas. No documento, o direito era entendido como uma decorrência do direito de propriedade (protegido no art. 17), possuindo caráter negativo, ou seja, instituía abstenção ao Estado, obrigação de não interferir no trabalho e no desenvolvimento de atividades econômicas e profissionais por parte dos cidadãos (FRANÇA, 1789).

Sendo classificado como direito fundamental de primeira geração (individual), a liberdade de trabalho, ofício e demais atividades econômicas não se confunde com o direito social ao trabalho, este tido como direito pertencente à segunda geração. É que o direito social ao trabalho só veio a ser reivindicado propriamente no advento do Estado Social de Direito, já em meados do século XIX e início do século XX, com as lutas proletárias por melhores condições de trabalho, emprego e seguridade social.

Com o mesmo raciocínio, ao comentar o art. 5º, inciso XIII da Carta Magna, o constitucionalista José Afonso da Silva (2016, p. 259) afirma que:

O teor do dispositivo, de si, já demonstra que estamos diante de simples direito individual, não daquilo que a doutrina chama liberdade do conteúdo social, pois que ali não se garante o trabalho, não se assegura o conteúdo do trabalho, nem a possibilidade de trabalho, nem o emprego nem tampouco as condições materiais para a investidura num ofício ou para a aquisição de qualquer profissão. Isso, sim, seria direito social. O dispositivo confere liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão, de acordo com as propensões de cada pessoa e na medida em que a sorte e o esforço próprio possam romper as barreiras que se antepõem à maioria do povo. Confere, igualmente, a

liberdade de exercer o que fora escolhido, no sentido apenas de que o Poder Público não pode constranger a escolher e a exercer outro.

Desse modo, é importante assinalar que o direito ao exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão possui a substância de um direito individual, de origem marcadamente liberal. Ao contrário do direito ao trabalho (garantido no art. 6º, *caput*, da Constituição da República), que demanda uma ação positiva – obrigação de fazer – do Poder Público no sentido de conferir à coletividade melhores condições no trabalho, o direito à liberdade profissional e de trabalho, que o antecede, existe para impedir o Estado de interferir arbitrariamente nas atividades, vindo a proibi-las de forma apriorística, consistindo, por isso mesmo, em uma obrigação de não fazer.

Nesse sentido, Leonardo Martins (2018, p. 622-623) refere que a partir desse direito, “tutela-se a livre escolha do local do trabalho, entendendo-se a escolha da empresa e do local geográfico e, finalmente, o exercício profissional ou do trabalho”. O autor destaca também que a liberdade empresarial, entendida como a liberdade de criar e desenvolver uma empresa, sem que o Estado obste o seu funcionamento, é protegida pelo dispositivo constitucional. Ainda, assevera que o direito fundamental alcança a própria liberdade de associação empresarial, sob o auspício dos membros da sociedade e conforme o objeto social escolhido por eles. A depender da circunstância fática, pode o direito à liberdade profissional e de trabalho concorrer com a própria liberdade de associação, subsumida no art. 5º, incisos XVII a XXI, da Constituição Federal.

Não obstante, o direito à liberdade de trabalho e profissão também está umbilicalmente atrelado ao advento do Estado Democrático de Direito e do neoconstitucionalismo, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Tendo como base a máxima kantiana de que o homem é um fim em si mesmo, o movimento neoconstitucionalista busca valorizar a dignidade da pessoa humana, assim como as escolhas existenciais dos indivíduos. Assim, a liberdade de escolher e exercer um trabalho insere-se com um direito essencial na busca dos seres humanos por felicidade e melhores condições de vida.

Assim o é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada em 1948 tendo em consideração as atrocidades perpetradas pelos Estados nacionais durante a Segunda Guerra Mundial, elenca entre os direitos de todo o ser humano a liberdade (artigo 3º) e o trabalho (artigo 23). Nesse sentido, declara no artigo 30 que nenhuma das disposições da Carta podem ser interpretadas de modo a possibilitar a destruição de quaisquer dos direitos nela previstos (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Importa, igualmente, tecer comentários sobre o direito ao livre exercício de atividades econômicas, inserido no capítulo da Constituição Federal dedicado à ordem econômica do Brasil. O art. 170, parágrafo único, rege que “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de

órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. O dispositivo consagra o princípio da livre iniciativa, já elevado a fundamento da República no art. 1º, inciso IV, da Lei Fundamental.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 593) afirma que, ao adotar a livre iniciativa como fundamento da nação e princípio da ordem econômica, o constituinte brasileiro segue uma tendência universal. Explica o autor que

somente a própria Constituição, pois que nela se entroniza o regime de livre-iniciativa e economia de mercado, poderá excepcioná-lo, vedado ao legislador, sob qualquer pretexto, prescrever modalidades interventivas que não tenham sido nela expressamente previstas. Com esta orientação, o País acompanha a tendência universal que – tanto por tradição, como à custa de malogradas experiências de regimes dirigistas e intervencionistas em toda a história recente – reconhece na liberdade econômica a via natural da prosperidade das nações.

Atentando à mesma norma constitucional, Rafael Oliveira (2021, p. 552) assevera que o princípio determina o livre desenvolvimento de atividades econômicas por particulares, independentemente de autorização de órgãos públicos, livre exercício que só poderá ser atenuado por lei que regulamente a atividade. Nessa linha, o referido professor destaca que “qualquer intervenção estatal na ordem econômica deve ser justificada a partir da proteção da dignidade da pessoa humana e da justiça social”.

A partir de tal raciocínio é que se extrai a importância dos postulados da proporcionalidade e motivação, os quais serão tratados adiante neste trabalho, para fins de restrição ao exercício de trabalhos, profissões e demais atividades econômicas. Precisamente em estágios como o da pandemia de coronavírus, em que as atividades econômicas foram frequentemente restringidas, a fim de proteger outros direitos fundamentais, como os direitos à vida e à saúde, mostra-se relevante que o Poder Público possua o devido e fundamentado discernimento, embasado em comprovações técnico-científicas, evitando, assim, arbitrariedades.

Ainda no que diz respeito à livre iniciativa individual, é importante mencionar o conteúdo da recente Lei nº 13.874/2019, denominada Lei da Liberdade Econômica. Já no art. 1º, parágrafo 2º, a referida legislação determina que todas as normas sobre ordenação pública de atividades econômicas privadas – leia-se, poder de polícia administrativa – sejam interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade (BRASIL, 2019).

Infere-se, dessa forma, que o direito ao livre exercício de atividades econômicas é primordial para o desenvolvimento dos negócios e empreendimentos privados, auxiliando não só no crescimento econômico do País, mas também no bem-estar geral dos cidadãos, como consumidores, empregados e empregadores. Em última análise,

a livre iniciativa na ordem econômica é o instrumento com o qual se busca concretizar os objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Embora os dispositivos acima mencionados se encontrem em partes distintas da Carta Magna (como direito fundamental no art. 5º, inciso XIII, e como princípio da ordem econômica no parágrafo único do art. 170), entende-se que, pelo seu conteúdo, ambos os preceitos são complementares. Nessa linha alude, por exemplo, André Ramos Tavares (2020, p. 631-632), para quem os mencionados princípios se inserem no tema da liberdade econômica e de profissão. O princípio contido na ordem econômica, na verdade, possui uma acepção mais ampla, na medida em que utiliza o vocábulo “qualquer atividade econômica”.

Os dois postulados referidos protegem a liberdade econômica, ora fazendo alusão à livre iniciativa, ora fazendo menção a “trabalho, ofício ou profissão”. Seguindo o entendimento de Carlos Ari Sundfeld (2009, p. 78), as atividades econômicas – conforme o conceito referido no art. 170, parágrafo único –, são reservadas, em princípio, aos particulares, os quais podem exercê-las por meio de trabalho, ofício ou profissão, conforme a liberdade que lhes é conferida no art. 5º, inciso XIII, da Constituição. Nesse sentido, a síntese de Egon Bockmann Moreira (2016, p. 214): “a atividade econômica das pessoas privadas tem o seu exercício garantido pela liberdade de iniciativa, liberdade de empresa e liberdade de profissão, que em seu interior se regem basicamente pelo Direito Privado”.

Relativamente ao princípio constitucional da livre iniciativa, é oportuno mencionar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, pela inconstitucionalidade de leis que proibissem ou restringissem a atividade de transporte privado individual por motoristas cadastrados em aplicativos de telefone celular. Tendo como *leading case* o Recurso Extraordinário nº 1.054.110, a Suprema Corte entendeu que as legislações nesse sentido contrariavam os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Como referiu o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, no bojo do acórdão do mencionado julgado, a livre iniciativa não possui somente uma dimensão econômica, mas também significa uma liberdade individual, de exercício de direitos da personalidade. No raciocínio do Ministro, a livre iniciativa “transcende, portanto, o domínio puramente econômico, para significar as escolhas existenciais das pessoas, seja no plano profissional, seja no plano pessoal, seja no plano filantrópico” (BRASIL, 2019, p. 17).

A opção do constituinte brasileiro foi, assim, pela economia de mercado, com pontuais restrições a serem realizadas pelo Estado, com o fim de corrigir as falhas que eventualmente surgiriam do sistema capitalista. Nesse sentido, Barroso asseverou serem contrárias à Constituição leis que proibem explicitamente a prática de alguma

atividade econômica, manifestando-se no sentido de que as intervenções realizadas pelo Estado na ordem econômica não podem retirar dos princípios da livre iniciativa e livre concorrência o seu núcleo essencial, ou seja, não podem se tratar, em hipótese alguma, de uma restrição desproporcional ao exercício de atividades econômicas (BRASIL, 2019, p. 18).

Dessa forma, na linha do exposto no citado recurso extraordinário, entende-se que a restrição aos princípios constitucionais aqui analisados deve ocorrer de forma proporcional e razoável, bem como com a devida motivação. Conforme será visto, não se admite, na atual ordem constitucional, que a regulação econômica levada a cabo pelo Estado venha a interditar os princípios elencados nos arts. 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, a ponto de retirar-lhes o seu núcleo essencial e anular, completamente, a sua eficácia.

Além da evidente complementaridade dos dispositivos, outra semelhança entre ambos é a ressalva feita no final de sua redação. O constituinte fez questão de excepcionar, ao final dos preceitos, determinadas profissões, impondo ao legislador a incumbência de regular o seu exercício. São profissões e atividades que, por sua natureza, podem afetar diretamente outros direitos fundamentais, como a prática da advocacia e da medicina, ou a atividade econômica desempenhada pelas instituições financeiras. Em razão disso, tais atividades dependem de lei e de um ato de consentimento (da Administração ou de entidade de classe) para poderem ser exercidas.

Nestes casos, entendeu-se por bem submeter o exercício de atividades econômicas ou profissões a uma regulamentação mais rígida por parte dos órgãos ou entidades administrativas. Entram em cena também, nesse âmbito, as figuras da licença e da autorização, requeridas ao Poder Público ou a determinada entidade de direito privado, e concedidas aos particulares habilitados, para que possam enfim exercer a profissão ou outra atividade de sua iniciativa (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 448).

Dessa forma, a Constituição Federal já destaca situações em que os direitos supracitados poderão ser restringidos, seja por expressa disposição, seja pela ponderação com outros direitos nela elencados. Assim, partindo da máxima de que nenhum direito possui caráter absoluto, compete ao legislador, bem como ao administrador público na sua função de ordenação pública, sopesar os direitos constitucionais em questão.

Assim, o livre exercício de atividades econômicas, direito de índole humana e fundamental, poderá ser atenuado, precisamente em períodos excepcionais como o da pandemia de coronavírus, em que outros direitos de cariz constitucional entram em colisão. A restrição, porém, deverá se dar somente na estrita medida do necessário, e para tanto, legislador e administrador farão uso dos princípios da proporcionalidade e motivação.

3. Natureza e limites do poder de polícia administrativa na ordenação econômica e social

A função estatal de limitação de direitos individuais para fins de ordenação pública, principalmente no que diz respeito à segurança e salubridade públicas, remonta às teorias contratualistas, sendo a principal justificação para a existência do Estado Moderno. Do absolutismo à ascensão do liberalismo, do *welfare state* ao nacionalismo totalitário, a característica comum e essencial a todos os Estados, em maior ou menor medida, parece ser o exercício do poder de polícia.

Thomas Hobbes (1909, p. 68-72), já afirmava que, como o desejo de dominação do outro e o direito natural de todos contra todos conduziriam inevitavelmente à guerra, os indivíduos se veem compelidos a abdicar dessa condição de vida, celebrando o contrato social para a criação do Estado², cuja incumbência principal seria a manutenção da paz e da segurança.

O poder de polícia é, assim, caracterizado pela prerrogativa estatal de organizar a sociedade, limitando direitos e interesses individuais em prol do interesse público. Tal prerrogativa é materializada em diversos âmbitos, como nas restrições impostas ao mercado para proteção do consumidor, na organização do trânsito das cidades, bem como em normas que limitam a circulação de pessoas nas vias, para manutenção da salubridade e saúde públicas.

Na linha do que sustenta Hely Lopes Meirelles (2015, p. 146-147), o poder de polícia seria o “mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual”. Para o administrativista, a partir desse mecanismo o Estado pode restringir as atividades dos particulares que se mostrarem contrárias, nocivas ou inconvenientes ao bem-estar social.

Para Di Pietro (2020, p. 155), o conceito moderno de poder de polícia distingue-se do conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII. Neste último, a função de polícia restringia-se à limitação de direitos individuais em benefício da segurança. Atualmente, a noção de poder de polícia é mais ampla, consistindo na limitação de direitos individuais em benefício do interesse público.

² Para o filósofo contratualista, o Estado (*Commonwealth*) é representado pelo soberano (*sovereign*), que detém o poder absoluto e governa até mesmo - e de forma legítima - pela violência, com o fim de manter a paz e afastar os indivíduos de sua condição natural de guerra mútua. Nesse sentido, refere: “*The Sovereign is judge of what is necessary for the Peace and Defence of his Subjects. And because the End of this Institution, is the Peace and Defence of them all; and whosoever has right to the End, has right to the Means; it belongeth of Right, to whatsoever Man, or Assembly that hath the Sovereignty, to be Judge both of the meanes of Peace and Defence; and also of the hindrances, and disturbances of the same; and to do whatsoever he shall think necessary to be done, both before hand, for the preserving of Peace and Security, by prevention of Discord at home, and Hostility from abroad; and, when Peace and Security are lost, for the recovery of the same.*”

Interessante, neste ponto, mencionar a terminologia adotada pelo direito positivo brasileiro. O artigo 78 do Código Tributário Nacional rege que o poder de polícia é a

atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Nessa ótica, segundo a doutrina majoritária, bem como à luz do direito positivo, o fundamento do poder de polícia seria o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. É no postulado da predominância do interesse público que se legitima a atuação da Administração Pública na restrição de atividades individuais para a proteção da coletividade.

O poder de polícia se apresenta em fases ou ciclos, segundo a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. A primeira fase consiste na ordem de polícia, de caráter normativo, com a qual a Administração Pública prescreve restrições ou condicionamentos ao exercício de direitos. Por sua vez, a segunda fase do poder de polícia se configura no consentimento de polícia, pelo qual a Administração Pública anui com certa forma de utilização da propriedade particular ou com certo modo de exercício de direito. Exemplos de atos administrativos de consentimento são as já citadas licenças e autorizações concedidas pelo Poder Público. A terceira fase é consubstanciada pela fiscalização de polícia, com a qual os agentes públicos verificam a observância ou não das ordens de polícia pelos particulares. Por fim, a quarta fase se exterioriza na sanção de polícia, imposta ao particular que desobedece às normas do poder de polícia (2014, p. 535-538).

Parte da doutrina jurídica discorda da ideia de que o poder de polícia estaria fundamentado em uma noção abstrata de supremacia do interesse público sobre o particular. Nesse sentido, a existência da atividade ordenadora do Estado estaria fulcrada, na verdade, na necessidade de se limitar direitos, individuais ou coletivos, com o fim de propiciar o desfrute de outros direitos fundamentais.

Assim, a eventual limitação de um direito fundamental é sempre justificada pela necessidade de concretizar outro direito de índole fundamental. A restrição ao direito de propriedade, por exemplo, é motivada pela existência e necessidade de proteção de outro direito constitucionalmente protegido, como a vida e a saúde. O poder de polícia assume, desse modo, um caráter instrumental, na medida em que serve para ordenar o exercício de certos direitos.

Nessa linha, é oportuno trazer à lume a contribuição de Marçal Justen Filho (2016, p. 670-671): “poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o

exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade.” Destaca-se que o publicista condiciona a utilização do poder de polícia à observância dos princípios da legalidade e proporcionalidade, justificando a atividade estatal de ordenação não na supremacia do interesse público, mas sim na necessidade de realização de direitos fundamentais. Quanto a este ponto, o autor sustenta que:

É necessário afastar a subordinação dessa competência a cláusulas abstratas, destituídas de conteúdo preciso, tal como ordem pública, bem comum, interesse público, que propiciam a utilização do aparato estatal para fins que satisfazem interesses secundários, antes do que os direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2016, p. 670).

Gustavo Binenbojm (2020, p. 73) defende uma noção similar de poder de polícia. Para o Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, é preciso despir o poder estatal de ordenação de conceitos jurídicos indeterminados e da acepção apriorística de supremacia do interesse público sobre o particular. Na sua visão, o poder de polícia estaria caracterizado, na atualidade, como uma atividade de ordenação social e econômica voltada a conformar a liberdade e a propriedade por meio de prescrições ou induções, com o objetivo de promover o aproveitamento de direitos fundamentais, de acordo com os limites constitucionais.

Assim, o poder de polícia consubstancia-se, contemporaneamente, na atividade ordenadora do Estado no âmbito econômico e social, destinada a restringir o exercício de direitos em virtude da imprescindibilidade de se proteger outros direitos de mesma hierarquia. Dado o seu caráter eminentemente conflituoso, uma vez que procura compatibilizar as relações entre Estado, mercado, sociedade e indivíduo, bem como tendo em vista o seu potencial autoritário, o uso do poder de polícia pela Administração Pública deve se submeter aos ditames constitucionais e, por conseguinte, aos postulados da proporcionalidade e motivação.

Nessa senda, a submissão do poder de polícia estatal à sistemática normativa da Constituição Federal se insere em um fenômeno mais amplo, caracterizado pela constitucionalização do direito administrativo. Uma vez que a núcleo do regime jurídico administrativo está em conceder à Administração Pública uma série de prerrogativas necessárias à consecução de fins públicos, é essencial definir tais prerrogativas conforme as possibilidades e limites estabelecidos na Carta Maior.

Acerca dos limites ao poder de ordenação econômica e social do Estado, com muita propriedade assevera Odete Medauar (2018, p. 339):

O exercício do poder de polícia encontra limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal. O poder de polícia pode acarretar disciplina e restrições ao exercício de um direito fundamental, em benefício do interesse público. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de direitos

fundamentais configura limite ao poder de polícia; os direitos fundamentais não podem ser suprimidos.

Evidentemente, nem sempre será simples definir os limites do poder de polícia, até porque a Constituição Federal, no seu corpo normativo, utiliza muitas vezes de princípios e conceitos abertos, suscetíveis de interpretação pelo legislador e pelo administrador e que frequentemente entram em colisão. Daí a emergência de técnicas de ponderação e da necessidade de motivação das ações estatais, com o fim de evitar arbitrariedades, sobretudo no campo de atuação do poder de polícia administrativa.

Em períodos excepcionais, como os pandêmicos, é necessária uma ação mais ampla e restritiva da Administração Pública na seara do poder de polícia. A limitação de atividades econômicas é a principal medida de contenção da disseminação do coronavírus, pois reduz a circulação de pessoas nas ruas e, conseqüentemente, a contaminação generalizada.

Observa-se, contudo, que a atuação do Poder Público deve se dar com base em parâmetros constitucionais, uma vez que se trata de restrição a direito humano e fundamental, também garantido na Constituição Federal, como observado no Capítulo 1. Assim, a limitação à liberdade de trabalho, profissão e demais atividades econômicas, por meio do poder de polícia do Estado, devem estar ancoradas na necessidade de proteção de outros direitos de jaez constitucional.

No Capítulo seguinte, discorrer-se-á sobre a imprescindibilidade de a Administração Pública observar os postulados da proporcionalidade e motivação, quando da restrição a direitos fundamentais, haja vista que, na contemporaneidade, não se admite conduta estatal restritiva de direitos que seja destituída de fundamento constitucional. Assim, considerando o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, deve a Administração Pública, quando no uso do seu poder de polícia, observar os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal, procedendo ao exame da proporcionalidade das medidas a serem tomadas, bem como à explanação dos motivos que levaram à adoção de tais medidas.

4. Os deveres de proporcionalidade e motivação no uso do poder de polícia e na restrição a direitos fundamentais durante a pandemia de coronavírus

Conforme referiu-se, uma das mudanças pelas quais perpassa o direito administrativo na atualidade é a inevitável constitucionalização de sua disciplina normativa. O advento do neoconstitucionalismo, após a Segunda Guerra Mundial, em paralelo ao pós-positivismo, provocou a submissão dos ordenamentos jurídicos pátrios à eficácia normativa irradiante do texto constitucional.

O direito administrativo, neste contexto, sofre diversos questionamentos, sobretudo no que concerne aos seus dogmas clássicos. A absorção da noção de legalidade pelo

conceito maior de juridicidade, a superação da simplista dicotomia ato administrativo vinculado/ato administrativo discricionário, bem como a crítica à aceção apriorística de supremacia do interesse público sobre o interesse privado e sua condição de princípio jurídico, são alguns dos movimentos que impulsionam a constitucionalização do regime jurídico administrativo (BINENBOJM, 2014, p. 23-26).

Quando se fala em constitucionalização, não se considera apenas o tratamento dado pelo texto constitucional à matéria de direito administrativo, como ocorre no art. 37 da Constituição Federal brasileira. A constitucionalização do direito é um fenômeno mais amplo, e consiste na submissão de todo o ordenamento (neste caso, do ordenamento administrativo, integrado por leis e regulamentos) ao texto constitucional, de forma sistemática. Como bem assinala Luís Roberto Barroso (2018, p. 407), a “constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional”.

Assim, tem-se que o poder de polícia administrativa não é mais justificado por uma noção estática e abstrata de supremacia do interesse público, devendo ser amparado pela ordem constitucional vigente. Dada a infinidade de situações que podem acarretar a utilização do poder de polícia, em seus quatro ciclos, a necessidade de ponderação entre os direitos envolvidos é inevitável. Para isso, a Administração Pública deve observar os princípios da proporcionalidade e da motivação, como forma de pautar e justificar as suas ações, notadamente em períodos excepcionais como o da pandemia de coronavírus.

No decorrer do período pandêmico, diversas medidas foram tomadas pelos governos, dentre as quais, e talvez a principal, a restrição ao funcionamento das atividades econômicas, com o fim de evitar a disseminação do novo vírus. Em tais casos, os diversos entes da federação, por meio de suas administrações públicas, procederam, mesmo que implicitamente, ao exame da proporcionalidade, ponderando o direito fundamental ao livre exercício de trabalho, profissão e demais atividades econômicas (sobre o qual se discorreu no Capítulo 1), com outros direitos fundamentais, mormente o direito à vida e o direito à saúde.

A proporcionalidade é, assim, um importante mecanismo de contenção a eventuais arbitrariedades, bem como de respeito a direitos fundamentais. Conforme ressaltam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2012, p. 382), o instrumento da proporcionalidade foi utilizado originariamente na Alemanha do século XIX, justamente no controle do poder de polícia estatal. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte norte-americana desenvolveu a ideia de devido processo legal substantivo, associado à noção de proporcionalidade do direito europeu, também com o fim de conter normas e condutas estatais desmedidas.

Nessa toada, Humberto Ávila (2005, p. 113-114) explica que:

O exame de proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito).

Destarte, os elementos integrantes da proporcionalidade, quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, devem ser analisados quando da restrição ao direito à liberdade de trabalho, profissão e de exercício de atividades econômicas, sobretudo no atual contexto pandêmico, em que a limitação do aludido direito é mais recorrente e impositiva.

Ilustrando o raciocínio narrado, a Administração Pública deve partir ao exame da proporcionalidade no seguinte sentido: diante do aumento do número de casos de coronavírus em determinada região, constatado por profissionais habilitados, devem ser analisadas as medidas possíveis de serem tomadas, também com o auxílio de profissionais técnicos, a fim de conter a contaminação. Entre as alternativas apresentadas, deve ser escolhida a que se mostra mais apropriada para conter a contaminação e a menos restritiva de direitos, e por fim, a que se evidencia como a mais proporcional, considerando o meio utilizado (*v.g.* fechamento do comércio) e o fim almejado (*v.g.* controle da contaminação).

Dessa forma, a atuação da Administração Pública pode tornar-se mais condizente com a realidade e, potencialmente, menos arbitrária. A partir desse exame, pode o Poder Público optar por restringir a abertura do comércio em horários de pico, limitar o funcionamento das atividades econômicas a algum horário específico do dia e/ou a certo grupo de pessoas, em virtude de maior vulnerabilidade no que se refere à contaminação e sobrevivência (por exemplo, idosos), assim como pode determinar, em situações mais graves, a imposição de toque de recolher e o fechamento do comércio até que a taxa de contaminação geral diminua. Evidentemente, a escolha entre a adoção da medida mais branda ou da medida mais restritiva, a ser ponderada pelo administrador público, dependerá da gravidade da situação em que a região se encontra e deverá estar pautada em critérios técnico-científicos.

É pertinente citar, nesse sentido, a decisão monocrática exarada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em 23 de junho de 2021, na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.855. Referida ação do controle concentrado de constitucionalidade foi ajuizada pelo Presidente da República Jair Bolsonaro perante a corte constitucional com o fim de questionar a validade de medidas restritivas de circulação de pessoas e de funcionamento de atividades econômicas, instituídas pelos governos dos Estados do Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Norte por meio de decreto, buscando a contenção do coronavírus. O Chefe do

Poder Executivo Federal, requerendo cautelarmente a suspensão das normas impugnadas, argumentou que tais decretos violavam “a democracia, a legalidade e a proporcionalidade, bem como o respeito às liberdades fundamentais de trabalho, de iniciativa econômica e de locomoção no território federal (arts. 1º, IV; 5º, II, XIII, XV e LIV; e 170, CF/1988)” (BRASIL, 2021, p. 5).

O Ministro Barroso, após discorrer sobre a constitucionalidade da adoção, por Estados e Municípios, de medidas restritivas voltadas à proteção da saúde no contexto da pandemia, asseverou que os decretos questionados se mostravam, ao contrário do que alegava o autor, proporcionais e razoáveis. Indeferindo a cautelar postulada, o Ministro salientou que os decretos em questão se encontravam em consonância com a Constituição Federal, sendo embasados em estudos científicos e voltados à contenção do contágio por COVID-19, conforme as necessidades das respectivas regiões (BRASIL, 2021, p. 13).

Independentemente de qualquer juízo de valor que possa recair sobre o teor do julgado citado, infere-se dele a importância da utilização, pelas administrações públicas, do critério da proporcionalidade. A depender da gravidade da situação e da região afetada, o teste da proporcionalidade pode resultar na adoção de diferentes medidas, mais ou menos limitadoras de direitos.

É importante salientar, contudo, que em nenhum caso o instrumento utilizado pela Administração Pública poderá acarretar na interdição completa e por tempo indeterminado das atividades econômicas, por se tratar, nesta hipótese, de uma medida arbitrária e que não passa pelo teste da proporcionalidade. Também é pertinente referir que o núcleo essencial do direito restringido deve ser preservado, sob pena de se esvaziar o conteúdo de direito garantido constitucionalmente. Nessa linha, Virgílio Afonso da Silva (2014, p. 206-207) sustenta que as restrições que atingem o conteúdo essencial são inconstitucionais e as restrições que passem pelo teste da proporcionalidade são constitucionais. Logo, restrições que passem pelo exame da proporcionalidade não atingem o conteúdo essencial do direito.

Além de proceder ao escrutínio da proporcionalidade com o fim de legitimar o uso do poder de polícia na restrição a atividades econômicas, é importante que a Administração Pública justifique os seus atos. A motivação, que se consubstancia na exposição das razões de fato e de direito que levam à tomada de certa decisão, é um elemento essencial da atuação administrativa na atualidade, pois ao mesmo tempo que concretiza os princípios constitucionais do acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII) e da publicidade (art. 37, *caput*), possibilita a impugnação dos atos por aqueles que se sintam eventualmente prejudicados.

É de se mencionar, neste ponto, que o direito positivo infraconstitucional já impõe a observância do dito princípio pela Administração Pública. Além de prever expressamente a motivação como princípio jurídico no art. 2º, a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999) rege no art. 50, inciso I que “os atos administrativos

deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;" (BRASIL, 1999).

Ademais, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), determina o seguinte:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (BRASIL, 1942).

Veja-se que este último dispositivo inclusive faz menção à técnica da proporcionalidade. Tem-se, assim, que a motivação é a exposição da *ratio decidendi* do administrador público, que perpassa o exame da proporcionalidade e chega à conclusão de que determinada medida é a mais adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, para tornar concreta a finalidade pretendida.

Dessa forma, seja por imposição constitucional ou legal, não podem os agentes públicos incorrer em desvio dos novos delineamentos que vem marcando o direito administrativo, desde o advento do neoconstitucionalismo. O respeito à proporcionalidade e o atendimento da motivação são corolários de qualquer limitação de direitos, precisamente em momentos excepcionais como o da pandemia de coronavírus, em que a colisão de direitos fundamentais deve ser solucionada da forma mais técnica e transparente possível, buscando-se, em última análise, a consonância com a juridicidade administrativa e o ideal da boa administração.

Como observou Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1998, p. 93),

essa nova e ampla noção de legalidade lato sensu, que se apresenta expandida pelos princípios da realidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, da motivação adequada e do próprio conteúdo substantivo do devido processo, nada mais vem a ser que a realização da perfeita harmonia entre meios e fins, o que caracteriza, em suma, a boa administração.

Destarte, quando da utilização do poder de polícia, em seus mais diversos ciclos (ordem de polícia, consentimento administrativo, fiscalização e sanção de polícia), para fins de ordenação econômica e social, deve a Administração Pública observar os princípios da proporcionalidade e da motivação, com o fim de expor os fundamentos de fato e de direito que levaram à adoção de certa medida restritiva de direitos.

No contexto pandêmico, impõe-se conduta técnica e pautada em critérios científicos por parte da Administração Pública. Procedendo ao teste da proporcionalidade, o

administrador evita a tomada de medidas contrárias à juridicidade, na medida em que restringe o livre exercício de trabalhos, profissões e atividades econômicas somente quanto ao necessário para conter a disseminação do vírus COVID-19. A proporcionalidade também impede a tomada de decisões deficientes, que se mostrem ineficientes na diminuição da contaminação, bem como impossibilita a adoção de medidas arbitrárias, que podem ter consequências econômicas e sociais catastróficas.

A motivação dos atos, por sua vez, torna transparente a atividade administrativa e possibilita eventual questionamento pelos particulares, tanto perante a Administração Pública quanto perante o Poder Judiciário. A motivação de uma medida restritiva de direitos, além de estar em consonância com as leis infraconstitucionais, materializa os princípios constitucionais que a Administração Pública deve observar.

5. Conclusão

A pandemia de coronavírus impôs aos governos e entidades uma nova e diferente forma de administrar. A adoção de medidas restritivas de direitos tornou-se impositiva para a contenção do vírus e para a diminuição do contágio, e o poder de polícia, em suas diversas fases, foi utilizado mais do que em qualquer outra oportunidade no século XXI, com o estrito fim de promover a saúde coletiva.

Assim, assentada a importância do direito humano e fundamental ao livre exercício de trabalhos, profissões e demais atividades econômicas, o presente estudo buscou averiguar até que ponto pode chegar a atividade ordenadora do Estado, sobretudo em períodos excepcionais como o da pandemia. Com isso, dividiu-se o trabalho em três partes, fazendo-se um paralelo entre o alcance do referido direito fundamental e o alcance do poder de polícia administrativa, à luz dos postulados da proporcionalidade e motivação.

Na primeira parte do estudo buscou-se analisar a origem, a extensão e a possibilidade de restrição do direito fundamental à liberdade de trabalho, profissão e demais atividades econômicas. Viu-se que o mencionado direito fundamental (de primeira geração) foi cunhado originariamente para coibir medidas arbitrárias do Estado no que concerne ao exercício das profissões e atividades econômicas privadas, bem como para preservar os negócios celebrados pelos indivíduos. Igualmente, a livre iniciativa é o instrumento escolhido pelo constituinte originário de 1988, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social do país, bem como alcançar os objetivos fundamentais da República elencados na Constituição Federal.

A segunda parte da pesquisa discorreu sobre a natureza e os limites do poder de polícia do Estado. Denotou-se que, com o advento do neoconstitucionalismo e a inafastável constitucionalização do direito administrativo, impera a necessidade de submeter o poder de polícia, entendido como a atividade ordenadora do Estado no campo social e econômico, à sistemática constitucional. Nesse sentido, o poder de

polícia é o instrumento de que dispõe a Administração Pública para regular direitos individuais e coletivos, tendo em vista a obrigação de se atender a outros direitos de cariz constitucional.

Seguindo o raciocínio apresentado nos dois capítulos iniciais, a terceira parte do trabalho se ateve a analisar como a Administração Pública pode (e deve) sopesar os direitos fundamentais que eventualmente entrem em colisão, precisamente em momentos como o da atual pandemia de coronavírus. Concluiu-se que a observância dos princípios da proporcionalidade e motivação é consentânea com o uso comedido do poder de polícia administrativa, notadamente quando este promove, oportunamente, a restrição ao livre exercício de atividades econômicas.

Dessarte, o exame da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito de alguma medida) evita que sejam tomadas ações arbitrárias no sentido da supressão de direitos assegurados na Constituição. Ademais, impede que a Administração Pública adote medidas deficientes, o que, na vigência do período pandêmico, pode significar a ineficiência na contenção do coronavírus e, por conseguinte, na defesa de direitos fundamentais.

Da mesma forma, a motivação confere aos atos do Poder Público legitimidade, cumprindo com o dever de transparência e possibilitando eventuais impugnações por parte dos indivíduos. Além disso, concretiza o acesso à informação e o princípio da publicidade administrativa, sendo, assim, condizente com postura voltada à proteção de direitos constitucionalmente consagrados.

6. Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217 A III. Brasil: Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 jul. 2021.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 1.054.110. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 de maio de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, 06 set. 2019. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=15341025600&ext=.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.855. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 23 de junho de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, 25 jun. 2021. Decisão Monocrática. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6855decisao.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL, *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro

de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria S. Z. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *The Virginia Declaration of Rights*. Washington, D.C.: The U.S. National Archives and Records Administration, 1776. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FRANÇA. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Paris: Présidence de la République, 1789. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>. Acesso em: 12 jul. 2021.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Oxford: Clarendon Press, 1909. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/Hobbes_Leviathan_1909.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, Leonardo. Comentários ao art. 5º, XIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 618-628.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. atualizado por Délcio Balestero Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann. *O direito administrativo contemporâneo e suas relações com a economia*. Curitiba: Editora Virtual Gratuita, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.